

SPIRIT EKONOMI UU NO. 22/1999 DAN UU NO.25/1999: SEBUAH TINJAUAN UMUM

Oleh: Maimun Sholeh
(*Staf Pengajar FISE Universitas Negeri Yogyakarta*)

Abstrak

Berlakunya Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. Pemerintah Daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Konsekuensi dari pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat

Dari aspek pelaksanaan, Pemerintah Daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Keberhasilan pelaksanaannya sangat tergantung kepada *sequencing fiscal autonomy* yang tepat, serta pentahapannya harus sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing.

Tentunya peralihan dari sistem pemerintahan yang sentralistik ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik merupakan suatu proses yang kompleks. Untuk itu daerah harus mampu untuk *Self Regulating Power*, *Self Modifying* serta mampu untuk *Power Local Political Support*

Kata Kunci: otonomi daerah, desentralisasi

A. Pendahuluan

Pada tahun 2001 Indonesia memasuki era baru dalam bentuk pemerintahan, yaitu era otonomi daerah karena saat itulah UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah mulai diberlakukan. Alasan-alasan yang menyebabkan lahirnya tuntutan tersebut. Di antaranya adalah, *pertama*, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan

efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Hal tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. *Kedua*, otonomi daerah merupakan jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, di mana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi, serta transaksi keuangan (Mardiasmo: 2002). Alasan yang lain adalah untuk mendapatkan keadilan dan pemerataan. Selama ini daerah yang memiliki sumber daya alam berlimpah tidak dapat memanfaatkannya karena pajaknya diberikan kepada Pusat. Data tahun anggaran 1995/96 menunjukkan bahwa 90% penerimaan pajak dan non-pajak dipungut oleh Pemerintah Pusat dan hanya 10% yang diterima pemerintah Dati I dan Dati II. Namun perlu kiranya digarisbawahi bahwa tidak semua daerah kaya akan sumber daya alam. Banyak sekali daerah yang tidak memiliki *resources*, oleh karena itu dapat dimaklumi bahwa propinsi yang paling lantang berteriak otonomi adalah propinsi-propinsi dengan sumber daya alam yang berlimpah.

Konsekuensi dari pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sisi lain, saat ini kemampuan keuangan beberapa Pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari Pemerintah Pusat. Peranan Pemerintah Daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah.

Tentunya peralihan dari sistem pemerintahan yang sentralistik ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik merupakan suatu proses yang kompleks, terlebih lagi bagi Indonesia yang telah menjalani sistem pemerintahan yang sangat sentralistik selama lebih dari tiga puluh tahun, pada masa Orde Baru. Ketika itu berbagai dalih dikemukakan untuk terus mempertahankan bentuk pemerintahan yang sentralistik, antara lain untuk stabilitas politik, juga demi efisiensi dan efektivitas pembangunan ekonomi.

Berdasarkan UU No.22/1999, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada

pemerintahan provinsi sebagai daerah otonom atas pertimbangan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah provinsi adalah penyelenggaraan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten, urusan yang belum dapat ditangani oleh pemerintah kabupaten dan pelaksanaan tugas-tugas tertentu berdasarkan asas dekonsentrasi. Kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah kabupaten didasarkan pada asas desentralisasi, meliputi penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang bersifat lintas kabupaten. Ini memberikan pemahaman bahwa titik berat pelaksanaan otonomi daerah saat itu ada pada tingkat pemerintahan kabupaten. Di bawah UU 22/1999, pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) 25/2000. Namun demikian, PP tersebut hanya mengatur kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah provinsi sebagai daerah otonom. Secara *a contrario*, kewenangan yang tidak diatur dalam ketentuan kedua pasal tersebut menjadi hak dan kewenangan pemerintah kabupaten. Penafsiran inilah yang membuat banyak kabupaten cenderung menjalankan kewenangan otonomi secara bebas, yang dalam beberapa kasus mengarah pada pemanfaatan hutan secara tidak terkendali.

Pada tahun 2004, pemerintah mengeluarkan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka menyempurnakan penyelenggaraan otonomi daerah. Berdasarkan kebijakan tersebut, pemerintah provinsi diberikan peranan yang lebih luas mengkoordinir pembangunan di daerah dan hubungan antar susunan pemerintahan menjadi lebih jelas. Sekalipun UU ini relatif lebih jelas mengatur kewenangan dan koordinasi di berbagai sektor, namun dalam implementasinya menyisakan pertanyaan tentang sejauh mana dampak dari perubahan kebijakan desentralisasi tersebut khususnya terhadap sektoral. Dalam UU 32/2004 sudah diatur secara eksplisit kewenangan atau urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah. Diatur juga urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dilakukan bersama oleh pemerintah pusat dan daerah. agar pembagiannya proporsional antar tingkat pemerintahan, UU tersebut mengatur pembagian kewenangan berdasar kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Sekalipun pembagian urusan pemerintahan sudah dituangkan dalam UU tersebut, pengaturannya bersifat umum dan masih memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan, yang baru diterbitkan pada Bulan Juli 2007. UU 32/2004 menempatkan gubernur sebagai wakil

pemerintah pusat di wilayah provinsi. Dalam kedudukan tersebut, gubernur memiliki 3 tugas dan wewenang yang salah satunya adalah membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sejalan dengan itu, pemerintah kabupaten/kota sekarang diwajibkan untuk menyampaikan RAPBD untuk dievaluasi oleh gubernur. Apabila hasil evaluasi gubernur menyatakan bahwa RAPBD tersebut tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota harus menyempurnakannya, sebab bila tidak gubernur dapat membatalkan RAPBD tersebut.

Tulisan ini berusaha untuk memberikan gambaran mengenai spirit ekonomi dari penerapan kedua UU bagi Daerah, secara ekonomi

B. Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Sebelum membahas lebih jauh mengenai otonomi daerah dan desentralisasi terlebih dahulu akan dikemukakan mengenai pengertian otonomi daerah dan pengertian desentralisasi. Pengertian otonomi daerah Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5. adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang- undangan." (Undang-Undang Otonomi Daerah 2004: 4). Sedangkan Menurut kamus *Webster's Third New International Dictionary* Kata *autonomy* berasal dari bahasa Yunani (Greek), yakni dari kata *autonomia*, yang artinya : *The quality or state being independent, free, and self directing*. Atau *The degree of self determination or political control passed by a minority group, territorial division or political unit in its relations to the state or political community of which it forms a part and extending from local to full independence*. (Saragih: 2003). Sedangkan pengertian desentralisasi Menurut UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 7 dan UU No 33 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 8, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Undang-Undang Otonomi Daerah 2004: 4 dan 220)

Untuk dapat mewujudkan otonomi bagi daerah agar suatu daerah memiliki keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, maka menurut Agus Syamsuddin sebagaimana dikutip oleh Tri Laksono Nugroho (Nugroho:2000) daerah harus mampu untuk: Pertama, *Self Regulating Power*, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi Daerah demi kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Kedua, *Self Modifying Power*, yaitu kemampuan melakukan penyesuaian-penyesuaian

dari peraturan yang ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah. Ketiga, *Local Political Support*, yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi luas dari masyarakat, baik pada posisi Kepala Daerah sebagai unsur eksekutif maupun DPRD sebagai unsur legislatif. Dukungan politik lokal ini akan sekaligus menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Keempat, *Financial Resources*, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan keuangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat yang segera menjadi kebutuhannya. Kelima, *Developing Brain Power*, yaitu membangun sumberdaya manusia aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal yang bertumpu pada kapabilitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah.

Hakikat dan spirit otonomi daerah adalah distribusi dan pembangunan kewenangan berdasarkan asas desentralisasi, dekosentralisasi, dan perbantuan pada strata pemerintahan guna mendorong prakarsa lokal dalam membangun kemandirian daerah dalam wadah NKRI, merupakan manifestasi dari aktualisasi spirit otonomi daerah yang bermuatan *political sharing, financial sharing, dan empowering* dalam mengembangkan kapasitas daerah (*capacity building*), peningkatan SDM dan partisipasi masyarakat.

Prinsip dasar otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konsepsional adalah: pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*), pembagian pendapatan (*income sharing*), kekuasaan (*discretion*), keanekaragaman dalam kesatuan (*uniformity in unity*), kemandirian lokal, pengembangan kapasitas daerah (*capacity building*).

Implementasi otonomi daerah memberi dampak positif dan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dampak positif yang menonjol adalah tumbuh dan berkembangnya prakarsa daerah menuju kemandirian daerah dalam membangun. Dampak negatifnya yang paling mengemuka timbulnya friksi pusat-daerah dan antar daerah, terutama dalam pengelolaan sumberdaya alam, kewenangan dan kelembagaan daerah. Salah satu penyebabnya bersumber dari harmonisasi kebijaksanaan dengan kebijaksanaan otonomi daerah, misalnya peraturan pertanahan, tata ruang, penanaman modal, perdagangan, perikanan dan kelautan, jalan, UMKMK, Perda yang *counter productive*, dsb

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat,

khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Daerah-daerah yang kapasitas fiskalnya rendah, cenderung mengalami tekanan fiskal yang kuat. Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian daerah yang rendah. Daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif. Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah (pemda) setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal.

Tabel 1 Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Lokal

Central Government and Provinces		Local Government	
1.	Foreign Affairs	1.	Public Services
2.	National Defense	2.	Public Health
3.	Judiciary	3.	Culture and Education
4.	Fiscal and Monetary	4.	Agriculture
5.	Religion	5.	Local Transportation
6.	National Planning & Development Cntrl	6.	Trade and Industry
7.	Balancing Funds	7.	Investment
8.	Economic and Administrative System	8.	Cooperative Enterprises
9.	Human Resources Development	9.	Land Utilization –Administ.
10.	Natural and Strategic Resources	10.	Environment
11.	National Conservation	11.	Workforces
12.	National Standardization		

Tabel 2 Jenis Penerimaan Daerah dan Pusat

No	Jenis Penerimaan	Alokasi Penerimaan	
		Pemda	Pempus
1	Pajak Bumi dan Bangunan	90 %	10 %
2	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	80 %	20 %
3	SDA Kehutanan, Pertambangan Umum, Perikanan	80 %	20 %
4	Pertambangan Minyak Bumi	15 %	85 %
5	Pertambangan Gas Alam	30 %	70 %
6	Dana Reboisasi	40 %	60 %

Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan

PAD (Mardiasmo, 2002). Kesenambungan pembangunan daerah relatif lebih terjamin ketika publik memberikan tingkat dukungan yang tinggi. Perubahan alokasi belanja ini juga ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, yang salah satunya adalah dengan membuka kesempatan berinvestasi. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi ini, menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan kata lain, pembangunan berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kemandirian daerah.

Dalam otonomi daerah Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Lokal serta jenis penerimaan menurut UU No. 22/1999 dapat dilihat pada Tabel 1 dan 2. Sedangkan Sumber pendapatan daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 Pasal 157 terdiri atas:

1. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:

Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan (UU No 33 Pasal 1 ayat 18).

Macam-macam PAD adalah :

- a. hasil pajak daerah
- b. hasil retribusi daerah
- c. hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan
- d. lain-lain PAD yang sah

2. Dana perimbangan yaitu :

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi (UU No 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 19, 20, 21, dan 23)

Dana perimbangan terdiri dari:

- a. Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana bagi hasil terdiri dari:

- 1) Bagi hasil pajak, yang meliputi bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 .

- 2) Bagi hasil sumber daya alam, yang meliputi sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, minyak bumi, gas alam, dan panas bumi.
 - b. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
 - c. Dana Alokasi Khusus (DAK), adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah (UU No 32 Tahun 2004 Pasal 164 ayat 1)

Di antara ketiga komponen sumber pendapatan tersebut, komponen kedua yaitu pendapatan yang berasal dari pusat merupakan cerminan atau indikator dari ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Disamping itu besarnya dana dari pusat tersebut juga membawa konsekuensi kepada kebijakan proyek pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah. Sehingga ada beberapa proyek pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah yang dibiayai oleh pemerintah pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk di dalam anggaran pemerintah daerah (APBD). Pembiayaan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembiayaan dari pemerintah pusat diatur sebagai berikut (Kuncoro: 2004):

- a. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN
- b. Urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD
- c. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas perbantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan.

Sepanjang potensi sumber keuangan daerah belum mencukupi, pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian bagi pemerintah daerah Tingkat II Kabupaten atau Kota, disamping mendapat bantuan dari pemerintah pusat juga mendapat limpahan dari pemda Tingkat I Propinsi.

Meskipun bisa jadi limpahan dana dari propinsi tersebut juga berasal dari pemerintah pusat lewat APBN. Berbagai penelitian empiris yang pernah dilakukan menyebutkan bahwa dari ketiga sumber pendapatan daerah seperti tersebut diatas, peranan dari pendapatan yang berasal dari pusat sangat dominan.

Ketergantungan yang sangat tinggi dari keuangan daerah terhadap pusat seperti tersebut diatas tidak lepas dari makna otonomi dalam UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. UU tersebut lebih tepat disebut sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik daripada yang desentralistik. Unsur sentralistik ini sangat nyata dalam pelaksanaan dekonsentrasi. Dalam implementasinya dekonsentrasi merupakan sarana bagi perangkat birokrasi pusat untuk menjalankan praktek sentralisasi yang terselubung sehingga kemandirian daerah menjadi terhambat.

Dasar hukum dari sumber-sumber PAD tersebut ternyata masih mengacu pada UU NO. 8 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebenarnya Undang-undang ini sangat membatasi kreativitas daerah dalam menggali sumber penerimaan aslinya karena hanya menetapkan 6 jenis pajak yang boleh dipungut oleh Kabupaten atau Kodya. Dalam sistem pemerintahan yang sentralistik, UU itu tidak terlalu menjadi masalah, tetapi dalam sistem desentralisasi fiskal seperti dalam UU No. 25/1999, Undang-undang tahun 1997 tersebut menjadi tidak relevan lagi, karena salah satu syarat terselenggaranya desentralisasi fiskal adalah ada kewenangan pemerintah daerah yang cukup longgar dalam memungut pajak lokal. Oleh karena itu tanpa ada revisi terhadap Undang-undang ini, peranan PAD di masa datang tetap akan menjadi marginal seperti pada masa Orde Baru mengingat pajak-pajak potensial bagi daerah tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Pemerintah Daerah Tingkat II hanya memiliki 6 sumber pendapatan asli daerah di mana sebagian besar dari padanya dari pengalaman di masa lalu sudah terbukti hanya memiliki peranan yang relatif kecil bagi kemandirian daerah (Ismail, 2002)

C. Spirit dan Dampak Ekonomi Otonomi Daerah

Saat ini, hampir tiap negara bersiap-siap untuk menyambut dan menghadapi era perdagangan bebas, baik dalam kerangka AFTA, APEC maupun WTO. Setiap negara berupaya secara maksimal untuk menciptakan kerangka kebijakan yang mampu menciptakan iklim perekonomian yang kondusif. Hal tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan investasi dalam negeri serta mampu mendorong masyarakat untuk bermain di pasar global. Salah satu implikasi dari kondisi di atas adalah adanya tuntutan masyarakat yang semakin tinggi terhadap

efisiensi, dan efektivitas sektor publik (pemerintahan). Hal tersebut disebabkan pasar tidak akan kondusif jika sektor publiknya tidak efisien.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek multiplier yang besar.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Pemberian otonomi daerah melahirkan local government. Konsep local government sebagaimana dikemukakan B. Hoessien yang juga disitir oleh Sri Susilih dapat mengandung tiga arti. Pertama, penggunaan istilah *local government* sering kali saling dipertukarkan dengan istilah local authority. Kedua, *local government* berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal (mengacu pada fungsi). Ketiga, *local government* berarti daerah otonom. Local government memiliki otonomi (lokal), dalam arti *self government*.

Di Indonesia istilah local government berarti pemerintah daerah yang memiliki otonomi daerah. Pemerintah daerah diselenggarakan oleh Kepala Daerah (KDH) selaku penyelenggara pemerintahan tertinggi. Bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) KDH melaksanakan fungsi *policy making* dan sekaligus melakukan fungsi *policy executing* dengan menggunakan instrumen perangkat birokrasi lokal (*local bureaucracy*). Dalam hal yang menyangkut *public services* dilaksanakan oleh dinas-dinas daerah, BUMD (Badan Usaha Milik Daerah)

Public services (pelayanan publik) memiliki karakteristik sebagaimana dikemukakan oleh Olive Holtham (Leslie Willcocks dan Jenny Harraw : 1992).

1. *Generally cannot choose customer*
2. *Roles limited by legislation*
3. *Politics institutionalizes conflict*
4. *complex accountability*
5. *very open to security*
6. *action must be justified*
7. *Objectives-outputs difficult to state /measure*

Dengan karakteristik tersebut, pelayanan publik memerlukan organisasi yang berbeda dengan organisasi yang dapat memilih konsumennya secara selektif. Setiap terjadi kenaikan harga atas suatu *public services* harus dibicarakan atau harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pihak legislatif (Achmad Nurmadi :1999).

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek *multiplier* yang besar. Sebagai langkah awal untuk menarik investor adalah meningkatkan efisiensi dan produktivitas. Untuk peningkatan efisiensi dan produktivitas perlu dilakukan perubahan struktural untuk memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional.

Perubahan struktural adalah perubahan dari ekonomi tradisional yang subsistem menuju ekonomi modern yang berorientasi pada pasar. Untuk mendukung perubahan struktural dari ekonomi tradisional yang subsistem menuju ekonomi modern diperlukan pengalokasian sumber daya, penguatan kelembagaan, penguatan teknologi dan pembangunan sumber daya manusia. Langkah-langkah yang perlu diambil dalam mewujudkan kebijakan tersebut adalah sebagai berikut (Sumodiningrat, 1999):

1. Pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi, yang paling mendasar adalah akses pada dana.
2. Memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat.
3. Meningkatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan dalam rangka kualitas sumber daya manusia, disertai dengan upaya peningkatan gizi.

4. Kebijakan pengembangan industri harus mengarah pada penguatan industri rakyat yang terkait dengan industri besar. Industri rakyat yang berkembang menjadi industri-industri kecil dan menengah yang kuat harus menjadi tulang punggung industri nasional.
5. Kebijakan ketenagakerjaan yang mendorong tumbuhnya tenaga kerja mandiri sebagai cikal bakal wirausaha baru yang nantinya berkembang menjadi wirausaha kecil dan menengah yang kuat dan saling menunjang.
6. Pemerataan pembangunan antar daerah. Ekonomi rakyat tersebut tersebar di seluruh penjuru tanah air, oleh karena itu pemerataan pembangunan daerah diharapkan mempengaruhi peningkatan pembangunan ekonomi rakyat.

Dari aspek perencanaan, Daerah sangat membutuhkan aparat daerah (baik eksekutif maupun legislatif) yang berkualitas tinggi, bervisi strategik dan mampu berpikir strategik, serta memiliki moral yang baik sehingga dapat mengelola pembangunan daerah dengan baik. Partisipasi aktif dari semua elemen yang ada di daerah sangat dibutuhkan agar perencanaan pembangunan daerah benar-benar mencerminkan kebutuhan daerah dan berkaitan langsung dengan permasalahan yang dihadapi daerah.

Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Untuk itu, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutan (*demanding community*).

Shah (1997) meramalkan bahwa pada era seperti ini, ketika globalization cascade sudah semakin meluas, pemerintah (termasuk pemerintah daerah) akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan, negara menjadi terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Pendapat yang tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh sejumlah ilmuwan di bidang manajemen dan administrasi publik seperti Osborne dan Gaebler (1992) dengan konsepnya "reinventing government".

Perspektif baru pemerintah menurut Osborne dan Gaebler tersebut adalah:

1. Pemerintahan katalis: fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik. Pemerintah wirausaha memfokuskan diri pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan pada pihak swasta dan/atau sektor ketiga (lembaga swadaya masyarakat dan nonprofit lainnya). Pemerintah hanya memproduksi pelayanan publik yang belum dapat dilakukan oleh pihak non-pemerintah.
2. Pemerintah milik masyarakat: memberdayakan masyarakat daripada melayani. Pemerintah memberikan wewenang kepada (memberdayakan) masyarakat sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang dapat menolong dirinya sendiri (*self-help community*). Sebagai misal, untuk dapat lebih mengembangkan usaha kecil, pemerintah memberikan wewenang yang optimal pada asosiasi pengusaha kecil untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi.
3. Pemerintah yang kompetitif: menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik. Pemerintah wirausaha berusaha menciptakan kompetisi karena kompetisi adalah satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi, banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya.
4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi. Apa yang dapat dan tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah diatur dalam mandatnya. Namun tujuan pemerintah bukanlah mandatnya tetapi misinya.
5. Pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan masukan. Pemerintah wirausaha berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif dengan cara membiayai hasil dan bukan masukan. Pemerintah mengembangkan suatu standar kinerja yang mengukur seberapa baik suatu unit kerja mampu memecahkan permasalahan yang menjadi tanggungjawabnya. Semakin baik kinerjanya, semakin banyak pula dana yang akan dialokasikan untuk mengganti semua dana yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut.
6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. Pemerintah wirausaha akan berusaha mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya. Dengan cara seperti ini, tidak berarti bahwa pemerintah tidak bertanggungjawab pada dewan legislatif, tetapi sebaliknya, ia menciptakan sistem pertanggungjawaban ganda (*dual accountability*) kepada legislatif dan masyarakat.
7. Pemerintahan wirausaha: mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan. Pemerintah daerah wirausaha dapat mengembangkan beberapa

pusat pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik, misalnya: BPS dan Bappeda, yang dapat menjual informasi tentang daerahnya kepada pusat-pusat penelitian; BUMN/BUMD; pemberian hak guna usaha yang menarik kepada para pengusaha dan masyarakat; penyertaan modal; dan lain-lain.

8. Pemerintah antisipatif: berupaya mencegah daripada mengobati Pemerintah wirausaha tidak reaktif tetapi proaktif. Pemerintah tidak hanya mencoba untuk mencegah masalah, tetapi juga berupaya keras untuk mengantisipasi masa depan melalui perencanaan strategisnya.
9. Pemerintah desentralisasi: dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja
10. Pemerintah wirausaha memberikan kesempatan pada masyarakat, asosiasi-asosiasi, pelanggan, dan lembaga swadaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan.
11. Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar: mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan)

Dari aspek pelaksanaan, Pemerintah Daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah.

Dampak ekonomi yang diharapkan oleh masyarakat Daerah tentu saja adalah meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi Daerah yang diasosiasikan dengan bertambahnya lapangan pekerjaan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Daerah berpendapat bahwa bila mereka diberikan kewenangan untuk mengatur sendiri keuangan mereka, maka pertumbuhan ekonomi akan lebih tinggi, karena *resources* mereka lebih besar. Namun realisasi dampak ini tergantung dari bagaimana Daerah mengalokasikan keuangannya. Daerah dikatakan memiliki *fiscal autonomy* bila diberikan kewenangan untuk mengelola sendiri transfer DAU dari Pusat. Hal tersebut dipastikan dengan adanya UU No. 25/1999. Namun, kondisi Daerah yang selama ini terbiasa bergantung pada Pusat, tidak memiliki kemampuan alokatif yang memadai. Dengan kata lain, ketidakmampuan Daerah untuk mengalokasikan dana secara efisien, mungkin akan menghambat pertumbuhan ekonomi. Sangat mungkin yang akan terjadi justru adalah pemborosan makroekonomi. Ehtisham Ahmad dan Bert Hoffman (World Bank) mengatakan bahwa pada masa-masa awal, kemungkinan besar Kabupaten dan Kota tidak akan bisa menggunakan dana transfer secara efektif, yang berarti bahwa devolusi *expenditure* tidak bisa dilaksanakan dengan

terburu-buru. Oleh karena itu, mereka akan sangat mengharapkan Dana Perimbangan, yang besarnya antara lain tergantung dari Bagi Hasil Pajak dan Kekayaan Alam. Daerah yang kaya akan migas dan *natural resources* akan menjadi semakin kaya, sedangkan yang miskin sumber daya alam mungkin akan tetap miskin. Oleh karena itu, peranan Pusat untuk menjaga keseimbangan horizontal melalui DAU diperkirakan akan tetap besar. konsekuensi logis dari penerapan UU No.25/1999 ini adalah Kabupaten dan Kota harus siap secara finansial maupun fungsional untuk menjadi Daerah yang otonom. UU ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda (Pemerintah Daerah), Pempus (Pemerintah Pusat) akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemda. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari DAU (Dana Alokasi Umum), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Di samping dana perimbangan tersebut, Pemda juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemda. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar-pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh daerah (Simanjuntak dalam Sidik et al, 2002). Adanya transfer dana ini bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Namun, kenyataannya, transfer dari Pempus merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang oleh Pemda dilaporkan di perhitungan APBD. Transfer atau grants dari Pempus secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yakni matching grant dan non-matching grant. Kedua grants tersebut digunakan oleh Pemda untuk memenuhi belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin adalah belanja yang sifatnya terus menerus untuk setiap tahun fiskal dan umumnya tidak menghasilkan wujud fisik (contoh: belanja gaji dan honorarium pegawai), semen- tara belanja pembangunan umumnya menghasilkan wujud fisik, seperti jalan, jalan bebas hambatan (*highway*), jembatan, gedung, pengadaan jaringan listrik dan air minum, dan sebagainya. Belanja pembangunan non-fisik di antaranya mencakup pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pemeliharaan keamanan masyarakat.

Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk

evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang menjadi preferensi daerah yang bersangkutan. Untuk memperlancar pelaksanaan program dan aktivitas yang telah direncanakan dan mempermudah pengendalian, pemerintah daerah dapat membentuk pusat-pusat pertanggungjawaban (*responsibility centers*) sebagai unit pelaksana. Untuk memastikan bahwa pengelolaan dana publik (*public money*) telah dilakukan sebagaimana mestinya (sesuai konsep *value for money*), perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil kerja pemerintah daerah. Evaluasi dapat dilakukan oleh pihak internal yang dapat dilakukan oleh internal auditor maupun oleh eksternal auditor, misalnya auditor independen. Untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas publik, pemerintah daerah perlu membuat Laporan Keuangan yang disampaikan kepada publik. Pengawasan dari semua lapisan masyarakat dan khususnya dari DPRD mutlak diperlukan agar otonomi yang diberikan kepada daerah tidak “kebablasan” dan dapat mencapai tujuannya.

Analisis Zou (1994) berhasil mengidentifikasi beberapa kosekuensi dari perubahan grants, yakni:

1. kenaikan permanen dalam matching grants akan mempercepat investasi publik, memperbesar kapital jangka panjang, dan memperbesar belanja rutin jangka panjang.
2. kenaikan permanen dalam matching grants untuk investasi dan belanja rutin mungkin mempercepat atau memperlambat investasi.
3. kenaikan temporer atas grants sekarang (apapun bentuk grants) akan mendorong investasi publik.
4. kenaikan temporer nonmatching grants pada masa yang akan datang akan mengurangi investasi sekarang dan meningkatkan belanja rutin sekarang
5. kenaikan temporer matching grants pada masa yang akan datang untuk belanja rutin akan mengurangi investasi publik sekarang dan memperbesar belanja rutin sekarang.
6. kenaikan sementara dalam matching grants pada masa yang akan datang untuk investasi mempunyai dampak ambigu terhadap investasi publik. Esensi dari temuan-temuan tersebut adalah adanya perubahan dalam total belanja daerah (rutin dan pembangunan) sebagai akibat perubahan dalam grants atau transfer dari Pempus. Dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan.

Adapun cara menghitung dana alokasi umum menurut ketentuan adalah sebagai berikut:

1. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
2. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum sebagaimana ditetapkan di atas.
3. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk daerah kabupaten/kota yang ditetapkan APBN dengan porsi daerah kabupaten/ kota yang bersangkutan. Porsi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah:

1. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan.

Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah. Menurut Musgrave dan Musgrave (1991) dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain:

1. $\frac{PAD}{TPD}$
2. $\frac{BHPBD}{TPD}$
3. $\frac{SUM}{TPD}$

Selain itu, dalam melihat kinerja keuangan daerah dapat menggunakan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah (Halim, 2001), antara lain:

$$4. \frac{PAD}{TKD}$$

$$5. \frac{PAD}{KR}$$

$$6. \frac{PAD + BHPBP}{TKD}.$$

Di mana:

PAD = Pendapatan Asli Daerah

BHPBP = Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak

TPD = Total penerimaan Daerah

TKD = Total Pengeluaran Daerah

KR = Pengeluaran Rutin

Sum = Sumbangan dari Pusat

Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh.

Secara umum, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut.

Melalui uraian di atas, jelas kiranya bahwa kedua UU ini secara ekonomi dan memiliki titik-titik rawan yang harus dicermati. Untuk itulah dituntut peranan Pemerintah Pusat untuk melakukan persiapan yang intensif, yaitu *sequencing fiscal autonomy* serta pentahapan pelaksanaan desentralisasi. Yang dimaksud dengan *sequencing fiscal autonomy* adalah penetapan *expenditure functions* Daerah, baru kemudian penetapan pembiayaan, sedangkan pentahapan pelaksanaan desentralisasi berarti otonomi diberikan secara bertahap, sesuai dengan kesiapan masing-masing Daerah. Tentunya untuk mewujudkan kedua hal ini, UU No.22/1999

dan UU No.25/1999 harus dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah yang dapat mengakomodasi perubahan-perubahan tersebut.

D. Kesimpulan

UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 idealnya dibuat agar dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia, melalui pemenuhan tuntutan ekonomi dan politik rakyat untuk mendapatkan kewenangan yang lebih luas. Konsekuensi logis dari penerapan kedua UU ini ialah Daerah harus siap secara finansial maupun fungsional.

Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi sangat tergantung kepada *sequencing fiscal autonomy* yang tepat, serta pentahapan desentralisasi sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing. minimal diperlukan waktu untuk menetapkan administrasi *grants*, yang merupakan suatu prekondisi yang penting guna mengimplementasikan desentralisasi secara penuh.

Dengan mempertimbangkan kondisi negara Indonesia yang sangat *diverse*. bisa dipahami bahwa untuk melakukan semua itu dalam waktu beberapa tahun rasanya tidak mungkin.

Daftar Pustaka

- ____, UU No. 22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah
- ____, UU No. 25 Tahun 1999, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah
- ____, UU No. 34 Tahun 2000, Tentang Perubahan UU No.18 tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Coe, Charles K. (1989) *Public Financial Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Hoessein, Benyamin (2002) "Evaluasi Yuridis UU 22/1999" *Unpublishpaper*.
- Ismail, M., (2002). *"Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah"*. FE Unibraw, Malang
- Kuncoro, M., (2004). *"Otonomi Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang"*. Erlangga, Jakarta
- Mardiasmo (2002), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., (1991). *"Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek"*. Erlangga, Jakarta
- Nurmadi, Achmad, (1999) *Manajemen Perkotaan*, Lingkaran Bangsa. Yogyakarta

- Osborne, David and Ted Gaebler (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Penguins Books, New York.
- Saragih, Juli Panglima (2003), *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Shah, Anwar (1997) *Balance, Accountability and Responsiveness, Lesson about Decentralization*, World Bank, Washington D.C.
- Sidik, M., (2002) "*Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi fiskal*". Makalah disampaikan pada Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia. Jogjakarta,
- Sumodiningrat, Gunawan (1999) *Pemberdayaan Rakyat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Trilaksono N. (2000) Prospek Otonomi Daerah: Implementasi Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah(Makalah), Pentaloka DPRD Kotamadya Pasuruan, Pasuruan
- Willcock, Leslie, *et.al.* (1992) *Rediscovering Public Services Managemet. Ed.* McGraw-Hill, London.